Rapport d'application de la Loi modifiant le Code civil

en matière de demande de documents d'état civil

(L.Q. 2001, C. 70)

Québec

Rapport d'application de la Loi modifiant le Code civil en matière de demande de documents d'état civil (L.Q. 2001, C. 70)

La mise en œuvre de la vérification de l'identité et de l'intérêt d'une personne qui demande un certificat ou une copie d'un acte de l'état civil

ISBN-10 : 2-550-48750-8 (imprimé)
ISBN-13 : 978-2-550-48750-0 (imprimé)
ISBN-10 : 2-550-48751-6 (en ligne)
ISBN-13 : 978-2-550-48751-7 (en ligne)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2006
Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Canada, 2006
© Gouvernement du Québec

Note : La forme masculine est utilisée uniquement dans le but d'alléger le texte et désigne aussi bien les femmes que les hommes.

RAPPORT D'APPLICATION DE LA LOI MODIFIANT LE CODE CIVIL EN MATIÈRE DE DEMANDE DE DOCUMENTS D'ÉTAT CIVIL (L.Q. 2001, C. 70)

La mise en œuvre de la vérification de l'identité et de l'intérêt d'une personne qui demande un certificat ou une copie d'un acte de l'état civil

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 1
- Les actes de l'état civil 1
- De nouvelles conditions pour l'obtention d'un certificat 2
- Un nouveau pouvoir conféré au directeur de l'état civil 2

LA MISE EN ŒUVRE DE LA VÉRIFICATION DE L'IDENTITÉ ET DE L'INTÉRÊT D'UNE PERSONNE QUI DEMANDE UN CERTIFICAT OU UNE COPIE D'UN ACTE DE L'ÉTAT CIVIL 3

1 Les aménagements administratifs et technologiques 3
- 1.1 La suspension des demandes par Internet et de nouvelles règles de traitement accéléré des demandes 3
- 1.2 La sensibilisation et la formation 3
- 1.3 La transformation des systèmes et des infrastructures 5
- 1.4 L'information contenue dans le registre de l'état civil 5

2 La Directive concernant l'identification des demandeurs de documents d'état civil 6
- 2.1 Les formulaires de demande 6
- 2.2 La vérification de l'identité et de l'intérêt d'un demandeur 7

3 La délivrance d'un document d'état civil ou le refus de délivrer 9
- 3.1 Les caractéristiques de sécurité des documents délivrés 9
- 3.2 Les statistiques 10

CONCLUSION 13

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Le nombre de copies d'actes et de certificats délivrés 10
Tableau 2 : Les délais moyens de délivrance des copies d'actes et des certificats 11
Tableau 3 : Le nombre mensuel de refus selon le motif (2004-2006) 12

ANNEXE

La Directive concernant l'identification des demandeurs de documents de l'état civil 14

INTRODUCTION

Le ministre de la Justice du Québec, à titre de ministre responsable de l'état civil, s'est vu confier par le législateur le mandat de faire rapport sur l'application de la loi qui confère au directeur de l'état civil (le Directeur) le pouvoir d'exiger d'une personne qui demande une copie d'un acte de l'état civil ou un certificat, qu'elle lui fournisse les documents ou les renseignements qu'il estime nécessaires pour vérifier son identité et son intérêt à les recevoir. C'est essentiellement de ce pouvoir du Directeur dont il est ici fait rapport [1].

Après une brève mise en contexte, ce rapport présente les aménagements administratifs et technologiques qui ont paru nécessaires au Directeur et la façon dont celui-ci fait usage du pouvoir qui lui est conféré de vérifier l'identité et l'intérêt d'un demandeur. Les faits exposés dans le présent rapport sont établis en date du 31 mars 2006.

LES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL

L'état civil d'une personne lui confère son statut et détermine sa situation à l'égard du droit. La loi prévoit un mode officiel de constatation de l'état des personnes : les actes de l'état civil.

Ces actes font mention des principaux événements qui définissent l'état des personnes : naissance, mariage, union civile et décès. Ils sont consignés par le Directeur dans le registre de l'état civil[2], sont la pierre angulaire de l'identité des citoyens et souvent à l'origine des pièces d'identité délivrées par d'autres organismes publics. Ils sont disponibles sous la forme de copie, de certificat ou d'attestation[3].

La copie d'un acte de l'état civil reproduit intégralement les énonciations de l'acte. Le certificat présente certains des éléments qui sont inscrits dans un acte. Quant à l'attestation, elle porte sur la présence ou l'absence, dans le registre, d'un acte ou d'une mention dont la loi exige qu'elle soit portée à l'acte.

L'esprit du Code civil du Bas-Canada quant à l'accessibilité, à toute personne, du certificat relatif à l'état civil d'une personne a été reconduit lors de l'adoption du Code civil du Québec, en 1991. À la suite des événements du 11 septembre 2001, il y a eu une prise de conscience quant à la facilité de se procurer des documents d'état civil.

Le législateur est donc intervenu en apportant, par étapes, des modifications à l'article 148 du Code civil. Dans un premier temps, il a restreint l'accessibilité aux certificats délivrés par le Directeur[4] et dans un deuxième temps, il a expressément conféré à ce dernier le pouvoir de vérifier l'identité du demandeur d'un document d'état civil et de s'enquérir des motifs de sa demande, si l'acte visé par celle-ci ne contient pas le nom du demandeur[5].

---

[1] Loi modifiant le Code civil en matière de demande de documents d'état civil, L.Q. 2001, c. 70, art. 2.
[2] Ce registre est tenu en double exemplaire, l'un constitué de documents sur support papier, l'autre contenant l'information sur support informatique; art. 104 et 105 C.c.Q.
[3] Art. 144 à 147 C.c.Q.
[4] Loi modifiant le Code civil en matière de documents d'état civil, L.Q. 2001, c. 41.
[5] Loi modifiant le Code civil en matière de demande de documents d'état civil, L.Q. 2001, c. 70.

DE NOUVELLES CONDITIONS POUR L'OBTENTION D'UN CERTIFICAT

Le 30 octobre 2001, le projet de loi 47 intitulé *Loi modifiant le Code civil en matière de documents d'état civil* fût déposé à l'Assemblée nationale.

Il modifiait le Code civil afin de restreindre la délivrance de certificats de l'état civil aux seules personnes qui y sont mentionnées ou qui justifient de leur intérêt, et non plus à toute personne qui en fait la demande. Il prévoyait également le pouvoir de déterminer, par règlement, les documents et les renseignements exigibles, par le Directeur, de toute personne qui demande un document d'état civil.

Les dispositions du projet de loi visant à restreindre la délivrance des certificats ont été adoptées par l'Assemblée nationale et sont entrées en vigueur le 9 novembre 2001[6]. L'introduction du pouvoir réglementaire n'a pas été retenue le texte réglementaire n'étant pas disponible pour étude en commission parlementaire, tel que le requerraient les parlementaires.

UN NOUVEAU POUVOIR CONFÉRÉ AU DIRECTEUR DE L'ÉTAT CIVIL

Le 28 novembre 2001, le projet de loi 64 intitulé *Loi modifiant le Code civil en matière de demande de documents d'état civil* a été déposé. Il reprenait les dispositions qui n'avaient été retenues lors de l'adoption du projet de loi 47.

Il contenait une nouvelle disposition obligeant le ministre responsable à faire rapport au gouvernement, au plus tard cinq ans après l'adoption de la loi, de son application et à déposer le rapport à l'Assemblée nationale dans les trente jours suivants durant une période de session ou dans les trente jours de la reprise de ses travaux. Le projet de règlement a été déposé simultanément et, exceptionnellement, étudié en commission.

Lors du débat en commission parlementaire, certains membres avaient manifesté des réticences à introduire un nouveau pouvoir réglementaire dans le Code civil et d'autres étaient fort hésitants à inclure directement dans le Code civil une énumération exhaustive de pièces et documents que le Directeur serait autorisé à demander. Il y eu consensus sur le fait de confier au Directeur le soin de procéder par voie de directive administrative, étant entendu que celle-ci s'inspirerait fortement du projet de règlement qui avait fait l'objet d'une étude en commission parlementaire. Le projet de loi amendé a été sanctionné le 20 décembre 2001 et est entré en vigueur le jour même.

---

[6] L.Q. 2001, c. 41.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA VÉRIFICATION DE L'IDENTITÉ ET DE L'INTÉRÊT D'UNE PERSONNE QUI DEMANDE UN CERTIFICAT OU UNE COPIE D'UN ACTE DE L'ÉTAT CIVIL

1 LES AMÉNAGEMENTS ADMINISTRATIFS ET TECHNOLOGIQUES

1.1 LA SUSPENSION DES DEMANDES PAR INTERNET ET DE NOUVELLES RÈGLES DE TRAITEMENT ACCÉLÉRÉ DES DEMANDES

LA SUSPENSION DES DEMANDES PAR INTERNET

La fonction permettant de transmettre une demande par Internet a été suspendue en octobre 2001, les mécanismes en place ne permettant pas une vérification adéquate de l'identité du demandeur. Le Directeur souhaite offrir à nouveau cette possibilité dès que des mécanismes adéquats d'authentification des personnes par Internet permettront de le faire de façon sécuritaire.

LES NOUVELLES RÈGLES DE TRAITEMENT ACCÉLÉRÉ DES DEMANDES

Le 9 novembre 2001, le règlement sur le tarif des droits relatifs aux actes de l'état civil, au changement de nom ou de la mention de sexe fut modifié afin d'introduire un service de traitement dans un délai accéléré[7], sur justification d'un besoin particulier du demandeur. Jusqu'en 2001 ce règlement prévoyait, sans qu'il n'y ait obligation de justifier la demande, un service de délivrance de documents à l'intérieur d'un délai de 24 heures suivant la réception d'une demande. Ce délai a été jugé incompatible avec le resserrement des exigences pour la délivrance des certificats. Dès lors, les motifs pouvant justifier le traitement d'une demande dans un délai accéléré sont, par exemple :

- la nécessité de remplacer rapidement des documents, tels un permis de conduire ou une carte d'assurance maladie, qui ont été perdus, volés ou détruits lors d'un sinistre;
- le départ précipité à l'extérieur du pays à la suite d'un événement imprévisible;
- le rapatriement du corps d'une personne décédée;
- le règlement rapide d'une succession;
- un déplacement à l'extérieur du pays dans le but de travailler au maintien de la sécurité publique, de négocier un contrat d'entreprise ou d'occuper un emploi.

1.2 LA SENSIBILISATION ET LA FORMATION

LA SENSIBILISATION D'ORGANISMES

Les modifications législatives apportées permettaient donc d'améliorer la sécurité pour les documents délivrés par le Directeur. En outre, celui-ci avait un contrôle sur les documents qu'il avait la responsabilité de délivrer depuis le 1er janvier 1994. Il en était cependant autrement à l'égard des documents délivrés antérieurement à cette date puisque ayant été établis par des tiers, il se trouvait dans l'impossibilité d'en certifier la délivrance ou d'en confirmer la validité.

---

[7] Pour connaître le nombre de demandes traitées selon un processus accéléré depuis l'an 2000, voir le tableau 1.

En effet, en vertu de la Loi sur l'application de la réforme du Code civil, les extraits des registres délivrés par les autorités habilitées avant le 1er janvier 1994 demeurent valables encore aujourd'hui et peuvent, par conséquent, être utilisés, dans la mesure où ils sont acceptés par les autorités qui les requièrent[8].

Certains incidents, médiatisés, avaient soulevé les failles reliées à l'usage de tels documents à des fins frauduleuses. Le point culminant de ces incidents fut l'affaire Ahmed Ressam. Cette personne a été arrêtée par les autorités américaines alors qu'elle tentait de franchir la frontière dans une voiture contenant une importante quantité de matières explosives. Un passeport canadien lui avait été délivré sur la base d'un baptistaire fabriqué à même des documents subtilisés dans un lieu de culte au Québec. Ces divers événements ont incité les autorités à intervenir pour prévenir ce genre de situation.

Le Bureau des passeports du Canada[9] fut invité à ne plus accepter les baptistaires et autres documents délivrés avant le 1er janvier 1994 et à ne considérer que les documents délivrés par le Directeur pour attester l'identité des Québécois à l'occasion d'une demande de passeport. Une réponse favorable a été obtenue et, à compter du 26 novembre 2001, cet organisme a cessé d'accepter les documents n'émanant pas du Directeur.

Développement des Ressources humaines du Canada, pour la délivrance des numéros d'assurance sociale, et Citoyenneté et Immigration Canada, pour la délivrance des cartes de citoyenneté canadienne, décidèrent d'appliquer la même politique.

Ces nouvelles politiques émanant des autorités fédérales ont entraîné une augmentation de 35 % du nombre de certificats de naissance délivrés. Le volume quotidien des demandes reçues au Directeur a alors doublé, passant d'environ 2 000 en septembre 2001 à quelque 4 000 en avril 2002[10].

LA SENSIBILISATION DE LA POPULATION

Le 12 avril 2002, à l'occasion d'une conférence de presse, les nouvelles mesures de sécurité et le nouveau formulaire[11] de demande de certificat et de copie d'acte ont été présentés à l'ensemble des médias. S'en est suivi une vaste campagne d'information dans les différents médias écrits du Québec tant au niveau des grands quotidiens que des hebdos régionaux, communautaires ou ceux visant une clientèle ethnique[12].

Depuis 2005, des interventions visant à sensibiliser les citoyens à la protection de leur identité et aux documents s'y rattachant sont effectuées par un message intégré à la partie détachable du certificat et de la copie d'acte[13] et par une correspondance accompagnant

---

[8] L.Q. 1992, c. 57, art. 18.

[9] Maintenant Passeport Canada.

[10] Le tableau 1 (p.10) montre en effet une hausse importante des demandes reçues et des documents délivrés à partir de l'année 2001-2002.

[11] Au sujet des nouveaux formulaires, voir la section 2.1.

[12] En décembre 2001, un message d'information avait aussi été diffusé à l'intention des voyageurs afin de les informer de ces nouvelles modalités de délivrance.

[13] Ce message est le suivant : « Ce document est important pour la protection de votre identité. Détachez ce talon et conservez-le séparément du document. En cas de perte ou de vol de ce document d'identité, veuillez contacter le Directeur de l'état civil en mentionnant ce numéro de document : XXX. Merci de nous aider à protéger votre identité ».

l'envoi des documents. Les citoyens sont également invités à retourner au Directeur ou à un service de police tout document d'état civil trouvé et à signaler le plus rapidement possible au Directeur la perte ou le vol d'un document délivré par celui-ci.

LA FORMATION DU PERSONNEL

Un plan de formation dispensé à l'ensemble du personnel avait pour objectifs de faire connaître les modifications législatives adoptées, d'assurer une compréhension claire et uniforme des directives et procédures mises en place et de sensibiliser le personnel à la protection des renseignements personnels.

Le Directeur a mis en place, dès 2002, un processus d'engagement de confidentialité à l'égard de son personnel et de ses fournisseurs.

1.3 LA TRANSFORMATION DES SYSTÈMES ET DES INFRASTRUCTURES

Le Directeur doit recueillir, traiter et conserver une importante quantité de données et de renseignements personnels. Cela confère un rôle essentiel aux technologies de l'information. Jusqu'en 2001, les systèmes en place reposaient sur des infrastructures technologiques constituées au fil du temps qui ne s'intégraient pas dans un ensemble cohérent et s'avéraient insuffisantes pour répondre aux besoins anticipés.

Le Directeur a consolidé son équipe informatique, remplacé son infrastructure de traitement et d'entreposage de données, s'est doté d'un centre de traitement conforme aux normes actuelles, modernisé ses systèmes informatiques et mis en place plusieurs autres améliorations touchant notamment la journalisation des transactions informatiques[14], la capacité de relève de ses systèmes et la continuité des activités en cas de sinistres.

Au siège social du Directeur, la sécurité physique des locaux a été entièrement revue à la faveur d'un déménagement. L'ensemble des lieux et locaux fait l'objet d'une surveillance permanente, soit 24 heures par jour, tous les jours de la semaine, par une combinaison de moyens techniques et de présence humaine.

1.4 L'INFORMATION CONTENUE DANS LE REGISTRE DE L'ÉTAT CIVIL

Avant 1994, les registres de la Cour supérieure servaient à constituer le registre du Directeur. Depuis 1994, les actes inscrits dans le registre de l'état civil sont dressés par le Directeur de l'état civil à partir des constats, des déclarations et des décisions judiciaires relatifs aux événements survenus au Québec, ou qui concernent une personne qui y est domiciliée[15]. Le Directeur doit notamment faire mention de l'acte de mariage ou d'union civile sur l'acte de naissance; il fait aussi mention de l'acte de décès sur les actes de naissance et de mariage ou d'union civile. De même, sur notification d'un jugement prononçant un divorce, d'une déclaration commune notariée ou d'un jugement de

---

[14] L'absence de journalisation des transactions représentait une source de vulnérabilité puisque le Directeur n'était alors pas en mesure de détecter, le cas échéant, les interventions inappropriées en cours d'utilisation de l'équipement donnant accès au registre de l'état civil.

[15] Art. 108 C.c.Q.

dissolution d'une union civile, il en fait mention sur les actes de naissance et de mariage ou d'union civile de chacune des personnes concernées[16].

Pour les événements survenus avant 1994 alors qu'il n'existait pas de liens entre les divers événements concernant la vie d'une personne[17], le Code civil n'exige pas que soit porté aux documents les mentions relatives à d'autres événements que celui pour lequel le document est demandé[18]. Toutefois, le Directeur a estimé que cette situation pouvait mener à la délivrance d'un certificat de naissance sans que ce certificat porte la mention du décès. Dans le but de réduire les risques de vol d'identité d'une personne décédée, il a jugé opportun d'élaborer un processus de vérification de la présence d'un acte de décès survenue avant 1994.

Un programme d'appariement informatique, de l'acte de naissance d'une personne inscrit avant 1994, à l'acte de décès de cette même personne, a été institué afin d'y porter une mention administrative du décès. Ce programme a été étendu aux décès survenus à l'extérieur du Québec dans la mesure où cette information est rendue accessible au Directeur[19].

2 LA DIRECTIVE CONCERNANT L'IDENTIFICATION DES DEMANDEURS DE DOCUMENTS DE L'ÉTAT CIVIL[20]

Aux fins de l'application de l'article 148 du Code civil, le Directeur a formulé une directive dans laquelle il fixe les exigences à l'égard des documents et des renseignements qu'il juge nécessaires pour vérifier l'identité ou l'intérêt d'un demandeur. Elle est entrée en vigueur le 15 avril 2002, contient une liste de documents susceptibles de permettre l'identification d'un demandeur et énonce des motifs pouvant justifier de l'intérêt.

Conformément au souhait exprimé par les membres de la Commission des institutions, le Directeur s'est inspiré largement des éléments du projet de règlement[21] étudié en même temps que le projet de loi 64 et des échanges intervenus entre les parlementaires.

2.1 LES FORMULAIRES DE DEMANDE

Les instructions qui accompagnent le formulaire de demande de documents d'état civil mentionnent les exigences du Directeur à l'égard d'un demandeur, notamment les

---

[16] Art. 134 à 136 C.c.Q.

[17] Du fait de sa décentralisation, le système antérieur à 1994 ne comportait ni pratiques uniformes, ni index central. Plusieurs événements pouvaient donc marquer la vie d'un individu sans être liés entre eux.

[18] L.Q. 1992, c. 57, art. 20.

[19] En effet, des informations parviennent régulièrement au Directeur de la part d'organismes responsables de la gestion de l'état civil à l'extérieur du Québec.

[20] Le texte de la Directive est présenté en annexe.

[21] En vertu de ce projet de règlement, le demandeur d'un document d'état civil aurait pu démontrer son identité au moyen de deux documents choisis parmi ceux indiqués dans le règlement. Conjointement, ces documents devaient comporter une photographie du demandeur et son adresse personnelle ou celle de son entreprise. Pour une demande formulée autrement qu'en se rendant en personne à l'un des comptoirs du Directeur, le demandeur aurait pu transmettre une copie de ces documents, le Directeur pouvant requérir les originaux.

informations sur la personne qui peut se voir délivrer un certificat ou une copie d'acte et les renseignements et documents requis à l'appui de sa demande.

Le demandeur peut se procurer un formulaire distinct pour une demande relative à chaque événement : naissance, mariage, union civile, décès. Chacun est conçu de façon à ce que le demandeur soumette au Directeur les documents et les renseignements nécessaires pour établir son identité et, le cas échéant, son intérêt.

2.2 LA VÉRIFICATION DE L'IDENTITÉ ET DE L'INTÉRÊT D'UN DEMANDEUR

La mise en place des mesures de contrôle de l'identité et de la justification de l'intérêt du demandeur s'est amorcée le 15 avril 2002. Elles ont été implantées graduellement afin de minimiser les inconvénients pour la clientèle et prendre en compte les capacités de l'organisation. Le processus de vérification a d'abord été appliqué aux demandes relatives aux naissances et s'est ensuite étendu à tous les événements, au fil de l'expérience acquise.

Pour obtenir un document d'état civil, le demandeur doit remplir adéquatement le formulaire, y joindre les documents exigés et transmettre le tout au Directeur.

Un employé s'assure que tous les champs appropriés contiennent les informations pertinentes, que la demande est signée et que les documents requis sont joints et confirment les informations relatives au demandeur figurant sur la demande. Si le demandeur a déclaré ne pas figurer à l'acte dont la délivrance est demandée, on doit s'assurer qu'il a indiqué un motif pour justifier son intérêt à le recevoir.

À défaut de rencontrer les exigences, la demande est retournée en indiquant au demandeur les exigences non remplies et l'invite à s'y conformer[22].

L'IDENTIFICATION D'UN DEMANDEUR

Le demandeur doit démontrer son identité au moyen d'un document contenant sa photographie et d'un autre indiquant son adresse de résidence, où sera transmis le document d'état civil.

Lorsque la demande est présentée au comptoir, le demandeur peut présenter les documents originaux ou une photocopie de ceux-ci. Si des photocopies qui sont présentées s'avèrent illisibles, le personnel demande alors à voir les originaux. Par la poste ou par télécopieur, le demandeur peut transmettre des photocopies des documents servant à son identification. Si une photocopie est soumise, le Directeur se réserve la possibilité de réclamer l'original.

---

[22] Le demandeur est joint par lettre s'il a transmis sa demande par la poste ou par télécopieur, ou avisé au comptoir s'il s'y est présenté; s'il s'agit d'une demande en traitement accéléré, il est joint par téléphone.

LES PRINCIPAUX DOCUMENTS ACCEPTES

À des fins d'identification d'un demandeur, le Directeur accepte les documents suivants :

- Carte d'assurance maladie du Québec[23];
- Permis de conduire reconnu au Québec;
- Passeport canadien ou certificat de citoyenneté canadienne;
- Carte d'identité délivrée par une commission scolaire, un cégep ou une université du Québec, ou par un établissement d'enseignement privé reconnu par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport;
- Compte de taxes municipales ou scolaires;
- Facture d'une entreprise de fourniture d'énergie, de services téléphoniques ou de câblodistribution;
- Carte de bénéficiaire pour les autochtones.

LES AUTRES DOCUMENTS ACCEPTES

Lorsqu'un demandeur déclare être dans l'impossibilité de fournir deux des documents prévus à la directive, le Directeur peut accepter d'autres documents pour attester l'identité du demandeur, et ce, sous condition de pouvoir en vérifier l'authenticité auprès de l'organisme émetteur.

LA DECLARATION D'UN REPONDANT

Lorsqu'il est impossible pour un demandeur de fournir un document contenant sa photographie, il doit alors avoir recours à la déclaration d'un répondant qui le connaît depuis au moins deux ans et qui est en mesure de confirmer l'exactitude des renseignements qu'il a fournis.

La déclaration du répondant est produite sur un formulaire spécifique que l'on peut se procurer dans le site Internet du Directeur, aux comptoirs de services ou en communiquant avec le centre d'appels.

Peuvent agir à titre de répondant, les membres de certains ordres professionnels et des personnes qui, dans diverses organisations publiques, sont en situation d'autorité, telles qu'un député, un juge ou un maire. Les instructions jointes au formulaire donnent la liste des personnes pouvant agir à titre de répondant.

LES SITUATIONS PARTICULIERES

Il existe des situations exceptionnelles où les demandes sont soumises sans être accompagnées des documents exigés à des fins d'identification et sont malgré tout traitées. Il s'agit de répondre à des besoins qui sont à la fois particuliers et relativement peu nombreux, par exemple lorsque tous les papiers pouvant servir aux fins d'identification d'une personne ont été perdus ou détruits, ou qu'une personne est bénéficiaire d'un organisme d'aide aux itinérants. Dans certains cas, le Directeur peut avoir recours à

[23] Elle est acceptée à titre de document avec photo, même si elle n'en contient pas, lorsqu'il s'agit d'une exemption étatique, ce qui est le cas notamment pour les personnes âgées de 75 ans ou plus.

certains renseignements qui sont en sa possession et qui devraient être connus du demandeur mais peu accessibles à d'autres personnes.

LA JUSTIFICATION DE L'INTÉRÊT D'UN DEMANDEUR

Le Directeur ne peut délivrer la copie d'un acte ou d'un certificat qu'aux personnes qui y sont mentionnées. À défaut, le demandeur doit justifier de son intérêt à l'obtenir.

Lorsque le demandeur d'un document d'état civil n'est pas mentionné à l'acte il doit justifier par écrit de son intérêt à l'obtenir. Être le tuteur, le curateur ou le liquidateur de la succession d'une personne mentionnée à l'acte est considéré comme un motif justifiant de l'intérêt. Un mandat ou une procuration confié au demandeur par une personne elle-même mentionnée à l'acte peut aussi être considéré comme un motif justifiant de cet intérêt. Des documents justifiant les prétentions du demandeur sont exigés et les procédures d'identification des personnes sont appliquées.

Certains professionnels et certains organismes sont appelés plus régulièrement à se porter demandeurs de documents d'état civil dans l'exercice de leurs fonctions, au bénéfice de personnes elles-mêmes mentionnées à l'acte ou qui justifient d'un intérêt particulier. Pour certains d'entre eux, le Directeur a donc établi des modalités d'identification et de justification d'intérêt qui simplifient leurs démarches.

3 LA DÉLIVRANCE D'UN DOCUMENT D'ÉTAT CIVIL OU LE REFUS DE DÉLIVRER

3.1 LES CARACTÉRISTIQUES DE SÉCURITÉ DES DOCUMENTS DÉLIVRÉS

L'IDENTIFIANT ALPHANUMÉRIQUE UNIQUE

Les documents délivrés sont munis d'un identifiant unique formé de lettres et de chiffres. Cet identifiant est reproduit sur le talon du certificat ou de la copie d'acte. Il permet d'identifier séquentiellement chacun des documents délivrés et d'établir une traçabilité sans faille entre le document délivré et la demande à l'origine de sa délivrance. Il facilite la vérification de l'authenticité du document et la mise en place d'un processus d'annulation administrative du document lorsqu'il est volé, perdu, altéré, non réclamé, ou lorsqu'il contient une erreur détectée après sa délivrance[24]. Il est donc possible d'en vérifier la validité et d'être assuré que le document n'a pas été l'objet d'une annulation.

LE PAPIER SÉCURISÉ

Pour l'impression des certificats et des copies d'actes, le Directeur utilise un papier particulier visant à réduire les risques de falsification. Celui-ci contient diverses caractéristiques physiques et chimiques visant à réduire les risques de tentatives d'altérations ou de modifications du document original et le rendre moins vulnérable à la reproduction.

---

[24] L'annulation d'un document dans le système informatique n'est rendue possible qu'à un nombre restreint de personnes.

Le papier utilisé pour la délivrance des documents d'état civil fait l'objet d'une distribution contrôlée et d'une surveillance constante.

LES ENVELOPPES ANONYMES

Afin de diminuer les risques liés au vol d'identité par l'interception frauduleuse du courrier, les certificats et les copies d'actes de l'état civil sont transmis aux citoyens dans des enveloppes anonymes. Ces enveloppes ont la particularité de n'avoir aucun logo ni aucune autre identification gouvernementale.

3.2 LES STATISTIQUES

LES COPIES D'ACTES ET LES CERTIFICATS DÉLIVRÉS (2000-2006)

Demandes de délivrance

Tableau 1 : Le nombre de copies d'actes et de certificats délivrés

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Demandes de délivrance de copies d'actes et de certificats reçues	454 551	624 697	774 100	757 367	712 245	690 039
Copies d'actes et de certificats de naissance délivrés	470 465	645 919	817 163	779 407	732 957	632 161
Copies d'actes et de certificats de mariage, d'union civile ou de décès délivrés	ND	115 558	127 747	127 692	128 232	117 304
Copies d'actes et de certificats délivrés en traitement accéléré[25]	ND	109 575	128 706	132 060	161 720	193 098
Nombre total de copies d'actes et de certificats délivrés[26]	604 539	764 422	945 704	907 169	861 217	749 487

[25] Ces données indiquent le nombre de documents délivrés en traitement accéléré parmi l'ensemble des documents délivrés et présentés précédemment.

[26] Le nombre total de copies d'actes et de certificats délivrés est légèrement supérieur au nombre total de copies d'actes et de certificats de naissance, mariage, union civile et décès délivrés parce qu'il inclut également les certificats d'état civil qui n'apparaissent pas au tableau; il s'agit d'un document qui regroupe l'ensemble des actes de l'état civil d'une même personne (naissance, mariage, union civile, décès); art. 146 C.c.Q.

Tableau 2 : Les délais moyens de délivrance des copies d'actes et des certificats

(en jours ouvrables)

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Naissance	ND	5[27]	4,7	4,2	7,3	14,2
Mariage, union civile et décès	ND	7	5,8	5,5	8,2	15,6
Traitement accéléré (couvre tous les types d'événements)	ND	1,5	0,6	0,5	1,1	2,1

Les données statistiques reflètent une hausse marquée de la demande de services à compter de 2002. Cette hausse s'applique de façon particulière aux documents relatifs à la naissance et aux demandes de services en traitement accéléré.

Cette hausse de la demande combinée à la mise en place graduelle des nouvelles mesures visant la vérification de l'identité et de l'intérêt du demandeur ont cependant eu des effets négatifs sur les délais moyens de délivrance comme le démontrent les données du tableau 2. Des efforts soutenus ont été consacrés à l'amélioration des délais de services depuis le printemps 2006 et ceux-ci produisent des effets positifs sur le délai moyen qui est à la baisse depuis.

LES MOTIFS DU REFUS DE DÉLIVRER

Le tableau qui suit présente le nombre mensuel de demandes refusées selon le motif du refus. Il couvre la période du 1er juin 2004, date à laquelle ces données sont devenues accessibles, au 31 mars 2006. Il est important de souligner que ces chiffres ne permettent pas de connaître le nombre de demandeurs qui n'ont pas, ultimement, reçu le document demandé. En effet, après avoir essuyé un refus, un demandeur peut, plutôt que de remplir la demande initiale, présenter une nouvelle demande. Cette dernière, si elle satisfait finalement à toutes les exigences du Directeur, sera acceptée et le document demandé sera en conséquence délivré.

[27] Pour l'année 2001-2002, ce chiffre présente les statistiques qui ont pu être obtenues pour une période de 10 mois.

Tableau 3 : Le nombre mensuel de refus selon le motif[28] (2004-2006)

	Absence d'un document avec la photo du demandeur	Absence d'un document avec l'adresse du demandeur	Absence de documents avec la photo et l'adresse du demandeur	Absence de justification de l'intérêt du demandeur	**Nombre total de refus**
2004-2005					
Juin	37	266	2 444	46	**2 793**
Juillet	62	454	3 362	48	**3 926**
Août	134	638	4 741	54	**5 567**
Septembre	99	831	4 648	73	**5 651**
Octobre	206	1 769	4 458	66	**6 499**
Novembre	219	2 393	5 323	68	**8 003**
Décembre	140	1 670	3 528	55	**5 393**
Janvier	172	1 748	3 742	51	**5 713**
Février	247	2 274	5 077	69	**7 667**
Mars	221	2 258	4 992	69	**7 540**
Nombre total de refus	**1 537**	**14 301**	**42 315**	**599**	**58 752**

	Absence d'un document avec la photo du demandeur	Absence d'un document avec l'adresse du demandeur	Absence de documents avec la photo et l'adresse du demandeur	Absence de justification de l'intérêt du demandeur	**Nombre total de refus**
2005-2006					
Avril	219	2 414	5 486	60	**8 179**
Mai	301	3 104	7 442	79	**10 926**
Juin	167	1 926	4 030	98	**6 221**
Juillet	194	1 836	4 135	82	**6 247**
Août	318	2 742	5 660	84	**8 804**
Septembre	268	2 666	5 857	83	**8 874**
Octobre	271	2 567	5 051	106	**7 995**
Novembre	211	2 323	4 437	88	**7 059**
Décembre	171	1 545	3 089	86	**4 891**
Janvier	287	2 109	5 214	142	**7 752**
Février	307	2 079	5 102	137	**7 625**
Mars	226	1 636	5 122	106	**7 090**
Nombre total de refus	**2 940**	**26 947**	**60 625**	**1 151**	**91 663**

La corrélation entre les tableaux 1 et 3 montre que pour l'année 2005-2006, environ 13 % de l'ensemble des demandes ont été l'objet d'un premier refus en raison de l'absence d'un des éléments prévus à la directive pour la vérification de l'identité.

[28] Il est possible qu'une même demande connaisse plus d'un motif de refus. En outre, des données peuvent également être obtenues quant au nombre de refus liés au fait que le formulaire de demande a été rempli incorrectement. Toutefois, elles ne peuvent être considérées comme représentatives dans le cadre du présent rapport puisqu'elles ne permettent pas de distinguer ceux qui sont en lien avec l'identification du demandeur ou la justification de son intérêt. Elles ne sont donc pas présentées dans ce tableau.

Le nombre de premiers refus ne correspond cependant pas à autant de demandeurs qui n'auront pas reçu le document demandé. En effet, comme il a déjà été souligné, une même demande peut générer plus d'un motif de refus et surtout, le demandeur a pu présenter une nouvelle demande qui, quant à elle, aura mené à la délivrance du document demandé.

Toujours pour 2005-2006, 0,1 % des demandes présentées ont été refusées parce qu'il y avait absence de justification de l'intérêt.

Ces données permettent de croire que les mesures de contrôle mises en place ont permis de vérifier adéquatement le respect des exigences imposées en matière de publicité du registre. Cependant, elles ne permettent pas de déduire le nombre de fraudes qui ont pu être évitées.

Par ailleurs, bien que les citoyens semblent comprendre l'importance de ces exigences et du contrôle effectué à cet égard, les délais qui peuvent en découler sont susceptibles d'entraîner leur mécontentement. Des plaintes ont d'ailleurs été expressément formulées, lesquelles font état, entre autres, d'un trop long délai de la part du Directeur à aviser le demandeur du refus de lui délivrer le document d'état civil demandé.

CONCLUSION

À la suite d'une modification de l'article 148 C.c.Q., un pouvoir a été accordé au Directeur de l'état civil d'exiger d'une personne, qui demande un certificat ou la copie d'un acte de l'état civil, qu'elle lui fournisse les documents ou les renseignements nécessaires à la vérification de son identité et de son intérêt.

Tel qu'il était prévu dans la loi conférant ce pouvoir, le présent rapport a exposé l'application qui en a été faite par le Directeur. Les mesures instaurées afin de mettre en œuvre un processus de vérification de l'identité et de l'intérêt du demandeur d'un document d'état civil ont ainsi été décrites.

Ces changements survenus dans le processus de publicité du registre de l'état civil ont été apportés progressivement. En effet, les mesures de contrôle requises devaient être intégrées graduellement afin de minimiser leur impact sur la clientèle.

Enfin, dans un souci continuel d'améliorer ses façons de faire, le Directeur entend poursuivre sa réflexion quant aux voies d'amélioration possibles de l'application qu'il fait du pouvoir qui lui a été accordé en 2001.

Le Directeur demeure cependant fort conscient du défi permanent qui se pose à lui dans la détermination des moyens qu'il utilise pour satisfaire aux exigences du Code civil. Assurer la mise en place de mesures contraignantes visant à protéger l'identité des citoyens sans faire obstacle de façon déraisonnable au droit d'accessibilité des citoyens à leurs documents d'état civil, voilà un équilibre fragile à maintenir. Le Directeur entend être à la hauteur des attentes des parlementaires et des citoyens à cet égard par une analyse continue de ces deux dimensions et des ajustements requis par l'évolution de la conjoncture.

ANNEXE

La Directive concernant l'identification des demandeurs de documents de l'état civil

Ministère des Relations
avec les citoyens
et de l'Immigration
Québec
Le Directeur de l'état civil

DIRECTIVE CONCERNANT L'IDENTIFICATION DES DEMANDEURS DE DOCUMENTS DE L'ÉTAT CIVIL

1. But

La présente directive a pour but de préciser comment le Directeur de l'état civil vérifie l'identité de la personne qui demande une copie d'acte ou un certificat et la justification de son intérêt à faire une telle demande, le cas échéant.

2. Contexte

Depuis le 9 novembre 2001, le Directeur de l'état civil ne délivre la copie d'un acte ou un certificat qu'aux personnes qui y sont mentionnées ou à celles qui justifient de leur intérêt (art. 148 C.C.Q.).

À cette fin, le Directeur de l'état civil peut exiger d'une personne qui demande la copie d'un acte ou un certificat tout document ou renseignement nécessaire pour vérifier son identité ou son intérêt (art. 148 C.C.Q.).

3. Procédure d'identification

3.1 Au comptoir

La personne qui demande un document de l'état civil en se présentant à l'un des comptoirs du Directeur de l'état civil doit démontrer son identité au moyen de deux documents. L'un des documents présentés doit contenir une photographie du demandeur. De plus, l'un de ces documents doit indiquer l'adresse de la résidence du demandeur ou de son lieu de travail.

3.2 Par la poste et par télécopieur

La personne qui demande un document de l'état civil par la poste ou par télécopieur doit transmettre, avec sa demande, une photocopie de deux documents démontrant son identité. L'un des documents fournis doit contenir une photographie du demandeur. De plus, l'un de ces documents doit indiquer l'adresse du demandeur ou de son lieu de travail.

L'original ou une copie certifiée conforme d'un document peut être exigé du demandeur lorsque la copie ne permet pas de vérifier l'identité de la personne.

4. Documents d'identification

Les documents acceptés par le Directeur de l'état civil aux fins d'identification d'un demandeur sont les suivants :

1° une carte d'assurance maladie du Québec;
2° un permis reconnu au Québec autorisant la conduite de véhicules routiers;
3° un passeport canadien;
4° un certificat de citoyenneté canadienne;
5° une carte d'identité délivrée par une commission scolaire, un collège d'enseignement général et professionnel (cégep) ou une université du Québec ou par un établissement d'enseignement privé reconnu par le ministre de l'Éducation;
6° un compte de taxes d'un organisme municipal ou scolaire;
7° une facture d'une entreprise de fourniture d'énergie, de services téléphoniques ou de services de câblodistribution;
8° une déclaration d'un répondant qui, étant citoyen canadien, connaît le demandeur depuis plus de deux ans et atteste de l'identité de ce dernier.

5. Répondant

Peut répondre de l'identité du demandeur :

1° un membre de l'Assemblée nationale ou du Parlement du Canada;
2° un juge d'une cour de justice;
3° un maire, un conseiller municipal ou un conseiller d'arrondissement;
4° un membre d'un ordre professionnel d'exercice exclusif :

acupuncteur;
agronome;
architecte;
arpenteur-géomètre;
audioprothésiste;
avocat;
chimiste;
chiropraticien;
comptable agréé;
dentiste;
denturologiste;
huissier de justice;
infirmière ou infirmier;
ingénieur forestier;
ingénieur;
médecin vétérinaire;
médecin;
notaire;
opticien d'ordonnances;
optométriste;
pharmacien;
podiatre;
sage-femme;
technologue en radiologie;

5° un directeur général d'un établissement de santé ou de services sociaux;
6° un directeur d'une école primaire ou secondaire, un directeur général d'un collège d'enseignement général et professionnel (cégep) ou d'un établissement privé reconnu par le ministre de l'Éducation et un recteur ou un doyen d'une université du Québec;
7° un membre d'un corps de police;
8° un agent local d'inscription ou un autre fonctionnaire nommé en vertu des lois relatives aux autochtones cris, inuits ou naskapis, pour les membres de ces communautés.

6. Procédure de justification de l'intérêt

6.1 Au comptoir

La personne qui demande, en se présentant à l'un des comptoirs du Directeur de l'état civil, un document de l'état civil sur lequel elle n'est pas mentionnée doit, en plus de s'identifier, justifier de son intérêt à l'obtenir en présentant l'un des documents énumérés à l'article 7.

6.2 Par la poste et par télécopieur

La personne qui demande par la poste ou par télécopieur, un document de l'état civil sur lequel elle n'est pas mentionnée doit, en plus de fournir les documents démontrant son identité, justifier de son intérêt à l'obtenir en transmettant, avec sa demande, une photocopie de l'un des documents énumérés à l'article 7.

L'original ou une copie certifiée conforme d'un document peut être exigé du demandeur lorsque la copie ne permet pas de vérifier l'intérêt de ce dernier.

7. Documents de justification de l'intérêt

Les documents acceptés par le Directeur de l'état civil aux fins de justifier de l'intérêt d'un demandeur sont les suivants :

1° un mandat ou une procuration;
2° un jugement d'ouverture de régime de protection du majeur;
3° une déclaration justifiant de son intérêt à obtenir la copie ou le certificat demandé.

8. Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le 15 avril 2002.

_____

M[e] JACQUES SAINT-LAURENT
Sous-ministre adjoint
Directeur de l'état civil

12 avril 2002

Justice Québec